Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/5191

15. 09. 89

Beschlußempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 11/4337 Nr. 2 —

Mitteilung der Kommission an den Rat über steuerliche Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu treffen hat

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen

Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der indirekten Steuern — KOM(89) 60 endg.

»Rats-Dok. Nr. 4763/89«

A. Problem

Nach der Richtlinie des Rates zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs hatte die EG-Kommission dem Rat bis zum 31. Dezember 1988 Vorschläge zu unterbreiten, die darauf abzielen, „Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen zu beseitigen oder zu vermindern". Dementsprechend hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der die Einführung einer europaweiten Kapitalertragsteuer auf Zinsen (Quellensteuer) in Höhe von mindestens 15 v. H. sowie eine Erweiterung der Auskunftsmöglichkeiten der EG-Mitgliedstaaten untereinander bei Verdacht der Steuerhinterziehung vorsieht. Im Gegensatz hierzu ist die kleine Kapitalertragsteuer in der Bundes-

republik Deutschland mit Wirkung ab 1. Juli 1989 wieder abgeschafft worden.

B. Lösung

— Ablehnung des Kommissionsvorschlags für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen.

Mehrheit im Ausschuß bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN.

— Kenntnisnahme der übrigen Teile der Vorlage.

Einstimmigkeit bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Kenntnisnahme der Vorlage im ganzen.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den in der anliegenden Vorlage enthaltenen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen abzulehnen und die übrigen Teile dieser Vorlage zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 14. Juni 1989

Der Finanzausschuß

Gattermann	**Dr. Meyer zu Bentrup**
Vorsitzender	Berichterstatter

Anlage

Steuerliche Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu treffen hat

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen

Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der indirekten Steuern

Steuerliche Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu treffen hat

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

A. Einleitung

1. Artikel 6 Abs. 5 der Richtlinie des Rates vom 24. Juni 1988[1]) zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs lautet: „Die Kommission unterbreitet dem Rat bis zum 31. Dezember 1988 Vorschläge, die darauf abzielen, Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen zu beseitigen oder zu vermindern.

Der Rat befindet über diese Vorschläge bis zum 30. Juni 1989. Alle gemeinschaftlichen Steuervorschriften sind gemäß dem Vertrag einstimmig zu erlassen."

2. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 23. Mai 1986 über das Programm für eine Liberalisierung der Kapitalbewegungen in der Gemeinschaft[2]) sowie in der Mitteilung vom 4. November 1987 über die Schaffung eines europäischen Finanzprogramms[3]) ausgeführt hat, ist die Liberalisierung der Kapitalbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten, die mit der Anwendung der Richtlinie des Rates vom 24. Januar 1988[1]) vollendet sein wird, eine unerläßliche Voraussetzung für die tatsächliche Finanzintegration der Gemeinschaft. Sie allein genügt indessen nicht. Zwei weitere Voraussetzungen müssen erfüllt sein.

[1]) ABl. L 178 vom 8. Juli 1988
[2]) Doc. COM(86) 292 final du 23 mai 1986
[3]) Doc. COM(87) 550 final du 4 novembre 1987

3. Zum einen muß ein wirklicher gemeinsamer Markt der Finanzdienstleistungen geschaffen werden. Bedeutsame Merkmale dieses gemeinsamen Marktes sind bereits verwirklicht worden, namentlich die Richtlinie vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren[4]), die am 1. Oktober 1989 in Kraft treten wird. Weitere sind von der Kommission vorgeschlagen worden, von denen die zweite Richtlinie über die Kreditinstitute[5]) sowie über die freien Investitionsdienstleistungen[6]) die bedeutendsten sind. Alle diese Maßnahmen sind auf die Aufhebung der Hindernisse gerichtet, die derzeit den Zugang der Anbieter von Finanzdienstleistungen zu den Märkten und Kunden anderer Mitgliedstaaten und so einen echten grenzübergreifenden Wettbewerb behindern. Zugleich sollen sie ein Umfeld gewährleisten, in dem Kunden und Investoren gebührend geschützt werden; die Stabilität des Finanzsystems wird verstärkt, und die Wettbewerbsbedingungen werden durch die Harmonisierung der wesentlichen Aufsichtsregeln abgesichert.

4. Zum anderen geht es darum, durch Annäherungsmaßnahmen die steuerlichen Hindernisse auszuschalten oder wenigstens zu vermindern, die in mehrfacher Hinsicht zu Problemen führen: ungünstige Allokation der Ressourcen, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Anbietern von Finanzdienstleistungen und die Gefahr von geringeren Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten infolge der Steuerhinterziehung.

[4]) ABl. Nr. L 375 vom 31. Dezember 1985, S. 3
[5]) ABl. Nr. C 84 vom 21. März 1988, S. 1
[6]) KOM(88) 778

Zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 6. März 1989 — 121 — 680 70 — E — Fi 623/89.

5. Zur Besteuerung der Unternehmen liegt bereits seit 1975 ein Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und der Quellensteuern auf Dividenden vor. Allerdings ist dieser Vorschlag zu überprüfen oder zumindest durch Bestimmungen zur Harmonisierung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften für Unternehmen zu ergänzen. Schließlich ist auch zu prüfen, inwieweit eine Angleichung des Besteuerungsniveaus erforderlich ist, damit eine echte Steuerneutralität der Aktienanlagen in der Gemeinschaft sichergestellt wird.

6. Die vorgeschlagenen Angleichungsmaßnahmen beziehen sich auf die Besteuerung der Zinsen. Bei der steuerlichen Behandlung der Dividenden sind nämlich die Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung nicht vergleichbar. So gewährleisten die in den meisten Mitgliedstaaten im Rahmen des Quellenabzugsverfahrens bestehenden Regelungen des Steuerguthabens oder der Steuergutschrift, daß die betreffenden Einkünfte gemeldet und besteuert werden.

Allgemeine Bemerkungen

7. Die beiden beigefügten Vorschläge bezwecken nicht die vollständige Harmonisierung der Zinsbesteuerung, die im gegenwärtigen Stadium weder erforderlich noch wünschenswert ist. Sie dienen vielmehr hauptsächlich dazu, den zunehmenden Risiken von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung zu begegnen, die als direkte Folge der am 24. Juni 1988 vereinbarten Endphase der Liberalisierung des Kapitalverkehrs auftreten werden. Die Gebietsansässigen der Gemeinschaft können dann ihre Spargelder auf Bankkonten in jeden beliebigen anderen Mitgliedstaat transferieren. Es besteht also die Gefahr, daß Anleger, wenn sie künftig völlig frei Bankkonten in anderen Mitgliedstaaten eröffnen können, ihren nationalen Steuerbehörden ihre Zinseinkünfte verschweigen und sich damit der Besteuerung entziehen. Dies könnte zu erheblichen Verlusten an Steuereinnahmen in vielen Mitgliedstaaten führen und die Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen ungerechtfertigt begünstigen.

Dieses Risiko läßt sich zwar nicht genau quantifizieren, doch deuten Beobachtungen aus der Bundesrepublik Deutschland (Einführung einer Quellensteuer in Höhe von 10 %), aus den Niederlanden (Einführung einer Zins-Meldepflicht für Banken) und aus Frankreich (Lebègue-Bericht) darauf hin, daß es zu beträchtlichen Steuermindereinnahmen kommen könnte.

8. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind auch notwendig und gerechtfertigt, weil in dem integrierten Finanzraum, der sich aus der vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs ergibt, für ein Gleichgewicht zu sorgen ist. Ohne eine Mindestangleichung der Zinsbesteuerungssysteme der Mitgliedstaaten besteht die Gefahr, daß die derzeitigen steuerlichen Disparitäten zu einer Fehlallokation des Kapitals führen, was zwangsläufig nationale Maßnahmen auslösen würde, die die Beseitigung der Devisenkontrollen in Frage stellen und eine erneute Abschottung der Märkte bewirken könnten.

9. Ein konzertiertes steuerliches Vorgehen stärkt sowohl den wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten als auch die Identität der Gemeinschaft gegenüber der Außenwelt.

In diesem Zusammenhang bietet die Entscheidung für eine moderne Lösung, wie die Einführung der Quellensteuer, die Möglichkeit, diesem System im Rahmen von Verhandlungen, die noch mit den wichtigsten Partnerstaaten der Gemeinschaft (OECD-Mitgliedstaaten) zu führen sind, weltweit Geltung zu verschaffen.

10. Bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge hat die Kommission einer Reihe von Gegebenheiten Rechnung getragen, die sie veranlaßt haben, zu drastische Maßnahmen zu vermeiden:

a) Es besteht die Gefahr, daß die Spargelder zu Banken und anderen Finanzinstituten in Drittländern verlagert werden.

b) Den Banken und Finanzinstituten der Gemeinschaft könnten unter Umständen rentable Geschäfte entgehen.

c) Es besteht die Gefahr, daß sich die Zinsen und damit die Kapitalkosten für die europäischen Unternehmen und Regierungen spürbar erhöhen.

d) Den Behörden wie auch den Finanzinstituten entstehen merklich höhere Verwaltungskosten.

e) Zwar muß die Angleichung der nationalen Steuersysteme gefördert werden, doch ist das interne Gleichgewicht der Einkommensteuersysteme der einzelnen Mitgliedstaaten zu wahren.

Die Maßnahmen

i) Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zu treffen sind

11. Naturgemäß ist es in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten, die ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß ihre Gebietsansässigen die Zinsen auf ihre Anlagen in ihrem Land erklären und die Steuer darauf zahlen.

12. Darüber hinaus hat ein Mitgliedstaat, wie es die Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 über die Liberalisierung des Kapitalverkehrs[7]) vorsieht, stets die Möglichkeit, von den Banken Auskünfte über Kapitalübertragungen seiner Gebietsansässigen ins Ausland zu erhalten, sei es bei der Übertragung, sei es nachher.

[7]) Siehe Artikel 4 der Richtlinie 88/361/EWG, ABl. Nr. L 178 vom 8. Juli 1988, S. 6

ii) Maßnahmen, die auf Gemeinschaftsebene erforderlich sind

13. Angesichts der derzeit geltenden unterschiedlichen Steuersysteme reichen die in den Absätzen 11 und 12 geschilderten nationalen Maßnahmen jedoch nicht aus, um die Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung einzudämmen.

14. In ihrer Mitteilung vom 4. November 1987 zur Schaffung eines europäischen Finanzraums[8]) hat die Kommission auf drei (einander nicht ausschließende) Möglichkeiten zur Verminderung von Steuerumgehungen und Steuerflucht hingewiesen:

— Einführung eines Kontrollsystems, das darauf beruht, daß die Banken den Steuerbehörden die Identität der Zinsempfänger und die Höhe der Zinsbeträge automatisch melden;

— Einführung einer allgemeinen Quellensteuer in der gesamten Gemeinschaft;

— Intensivierung des gegenseitigen Beistands der nationalen Steuerverwaltungen.

a) Automatische Meldungen der Banken

15. Die Kommission hat beschlossen, keine Regelung vorzuschlagen, nach der die Banken den Steuerbehörden Zinszahlungen automatisch zu melden hätten. Ein solches System würde zwar grundsätzlich die Steuerbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, sich Informationen über sämtliche Zinseinkünfte ihrer Gebietsansässigen zu beschaffen, doch würde dadurch die Gefahr einer Steuerflucht nicht ausgeschlossen, und den Banken würde ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand aufgebürdet. Außerdem dürfte die Einführung derartiger Regelungen auf ernste Hindernisse in denjenigen Mitgliedstaaten stoßen, in denen das Bankgeheimnis eine lange Tradition hat, die in einigen Fällen auch gesetzlichen oder gerichtlichen Schutz genießt.

16. Hervorzuheben ist jedoch, daß es den Mitgliedstaaten freistünde, bilaterale Vereinbarungen über den Austausch von Informationen über Zinszahlungen an ihre jeweiligen Gebietsansässigen zu schließen.

b) Quellensteuer

17. Nach Ansicht der Kommission ist die Einführung einer gemeinsamen Mindestquellensteuer auf Zinszahlungen an alle Gebietsansässigen der Gemeinschaft die beste Vorkehrung gegen die vorstehend beschriebenen Risiken der Steuerumgehung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht. Die Hauptmerkmale der Steuer werden nachstehend in Absatz 18 aufgeführt. Ein Quellensteuersystem weist insbesondere folgende Vorzüge auf:

— Verwaltungstechnisch ist es insofern effizient, als es sicherstellt, daß die Steuer sofort erhoben wird, noch bevor die Einkünfte vom Sparer vereinnahmt werden. Damit werden die Gefahren der Steuerflucht vermindert.

— Es würde sich in die vorhandenen Steuersysteme der Mitgliedstaaten einfügen, da bereits neun Mitgliedstaaten eine solche Quellensteuer auf Zinszahlungen an Gebietsansässige anwenden.

— Es würde mit den Vorschlägen der Kommission für eine harmonisierte Quellensteuer auf Dividenden vereinbar sein.

— Es würde eine Grundlage für etwaige künftige internationale Diskussionen über die Eindämmung der Steuerflucht und die allgemeine Einführung des Quellensteuersystems liefern.

— Schließlich würde es das neue steuerliche Konzept des „Gebietsansässigen der Gemeinschaft" einführen, das im Kontext der Schaffung eines europäischen Finanzraums durchaus gerechtfertigt ist.

18. Die Kommission schlägt ein Quellensteuersystem mit folgenden Hauptmerkmalen vor:

i) Ein Quellensteuer-Mindestsatz soll auf die Zinsen angewandt werden, die an sämtliche private Steuerzahler in der Gemeinschaft gezahlt werden; den Mitgliedstaaten stünde es frei, einen höheren Quellensteuersatz entweder nur auf ihre eigenen inländischen Steuerzahler oder auf alle Steuerzahler der Gemeinschaft anzuwenden.

ii) Diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein wirksames System verfügen, nach dem ihre Banken Zinszahlungen automatisch ihren eigenen Steuerbehörden melden, hätten jedoch die Möglichkeit, den Quellenabzug nur auf Gebietsansässige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden.

iii) Die Mitgliedstaaten könnten davon absehen, den Abzug auf die von der Steuer befreiten Spareinkünfte (Sparbücher und andere Formen der Ersparnis für Kleinsparer) anzuwenden.

iv) Die Mitgliedstaaten könnten davon absehen, den Abzug auf Zinsen anzuwenden, die beim Empfänger gewerbliche Einkünfte darstellen.

v) Sie hätten außerdem die Möglichkeit, von der Erhebung der Steuer bei Zinszahlungen an Gebietsansässige von Drittländern und im Fall internationaler Anleihen (Eurobonds) abzusehen (siehe nachstehenden Absatz 19).

vi) Der Quellenabzug wird vom Schuldner oder dessen Auszahlungsinstitut im Fall von verzinslichen Instrumenten einschließlich Bankkonten vorgenommen.

vii) Die Mitgliedstaaten hätten die Option, entweder der Quellensteuer im Fall ihrer ansässigen Steuerpflichtigen abgeltende Wirkung beizumessen oder sie als eine Anzahlung auf die im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer geschuldete Steuer anzusehen. In diesem Fall wäre sie auf den Gesamtbetrag der vom Steuerpflichtigen ge-

---

[8]) KOM(87) 550 endg. vom 4. November 1987

schuldeten Steuer anzurechnen und, soweit sie diese übersteigt, zu erstatten.

19. Der Eurobond-Markt bietet den Großunternehmen, den Regierungen und sonstigen Behörden eine Möglichkeit, rasch und zu wettbewerbsfähigen Bedingungen hohe Kapitalbeträge aufzunehmen. Gegenwärtig unterliegen die Zinsen auf Eurobonds in den meisten Mitgliedstaaten keiner Quellensteuer. Eine solche Quellensteuer würde nämlich entweder die großen europäischen Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus den USA und aus Japan erheblich benachteiligen, oder die Emittenten aus der Gemeinschaft würden Tochtergesellschaften in Drittländern errichten, von dort aus ihre Anleihen auflegen und damit die Steuer umgehen. Es ist damit zu rechnen, daß ihnen selbst die Anleger aus der Gemeinschaft folgen würden. In beiden Fällen würde auch Europas Position als wichtiges Finanzzentrum beeinträchtigt. Aus diesen Gründen dürfte es gegenwärtig keine andere Alternative geben als den Mitgliedstaaten zu gestatten, die Zinsen auf Eurobonds von der Steuer auszunehmen.

20. Unter diesen Umständen hält es die Kommission für angezeigt, den Mindestquellensteuersatz auf 15 % festzulegen. Dieser Satz liegt etwa in der Mitte des derzeitigen Spektrums der Quellensteuersätze in der Gemeinschaft (0 % — 35 %).

c) Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen

21. Gegenwärtig ist der Informationsaustausch gemäß der Richtlinie des Rates 77/799/EWG vom 19. Dezember 1977[9]) insofern begrenzt, als eine zuständige Behörde nicht zu Ermittlungen oder zur Übermittlung von Auskünften verpflichtet ist, wenn deren Durchführung oder deren Beschaffung oder Verwertung durch die zuständige Behörde des auskunftgebenden Staates für ihre eigenen steuerlichen Zwecke gesetzliche Vorschriften oder ihre Verwaltungspraxis entgegenstehen.

22. Diese Bestimmung bildet ein äußerst schwerwiegendes Hindernis für den Auskunftsaustausch im Bereich der Kapitalerträge, da in vielen Mitgliedstaaten sehr strenge Regelungen zum Bankgeheimnis und in einigen Mitgliedstaaten noch restriktivere Verwaltungspraktiken gelten.

23. Um alle Hindernisse, die einer Zusammenarbeit im Wege stehen, beseitigen zu können, müssen die nationalen Rechtsvorschriften über das Bankgeheimnis harmonisiert werden. Die Kommission hält dies derzeit nicht für möglich. In den Fällen allerdings, in denen sich die Einschränkungen allein aus einer die gesetzlichen Möglichkeiten einschränkenden Verwaltungspraxis ergeben, können und sollten sie beseitigt werden.

24. Die Kommission hat daher beschlossen, eine Änderung der Richtlinie 77/799/EWG vorzuschlagen, um diese rein administrativen Einschränkungen zu beseitigen und den Informationsaustausch in den Fällen zu erleichtern, in denen die Steuerbehörden des Mitgliedstaates des betreffenden Anlegers hinreichende Gründe für einen Verdacht auf Steuerflucht haben.

Internationaler Kontext

25. Um die Gefahr zu verringern, daß es zwecks Steuerhinterziehung zu Kapitalabflüssen nach Drittländern kommt, sollte die Gemeinschaft Verhandlungen mit den wichtigsten Drittländern entweder bilateral oder in einem multilateralen Rahmen, zum Beispiel in der OECD, aufnehmen.

Mit derartigen Verhandlungen könnte man zwei Ziele verfolgen: erstens eine Angleichung der Bestimmungen für Gebietsfremde auf der Grundlage eines Quellensteuersystems und zweitens eine Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen.

Diskriminierende steuerliche Maßnahmen

26. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 4. November 1987 festgestellt hat, können die optimale Allokation der Anlagemittel und ein lauterer Wettbewerb bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen durch diskriminierende nationale Steuererleichterungsmaßnahmen schwer verzerrt werden. Derartige Maßnahmen stellen für den Anleger einen Anreiz dar, in Finanzinstrumente zu investieren, die von Gebietsansässigen seines eigenen Landes emittiert werden. Diese Maßnahmen sind mit der Schaffung eines wirklich integrierten Finanzmarktes unvereinbar. Folglich wird die Kommission mit den betreffenden Mitgliedstaaten Diskussionen über eine schrittweise Beseitigung dieser Diskriminierungsursachen aufnehmen.

Schlußfolgerungen

27. Im Lichte der vorstehenden Überlegungen unterbreitet die Kommission dem Rat zwei Richtlinienvorschläge.

28. Im ersten Vorschlag ist die allgemeine Einführung einer Quellensteuer auf Zinsen vorgesehen.

29. Mit dem zweiten Vorschlag wird an der Richtlinie vom Jahre 1977 über die gegenseitige Amtshilfe eine Änderung von begrenztem Umfang bezweckt, die eine wirksamere Zusammenarbeit der nationalen Steuerverwaltungen bei der Bekämpfung der Steuerflucht im Bereich der Kapitalertragsteuern ermöglichen soll.

30. Die Kommission bittet den Rat, diese beiden Vorschläge zu prüfen und sich bis zum 30. Juni 1989, dem in Artikel 6 der Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 dafür vorgesehenen Termin, dazu zu äußern.

31. Die Kommission wird einen Bericht über das gemeinsame Quellensteuersystem und die Anwendung der vorgesehenen Ausnahmen zwei Jahre nach Einführung des Systems erstellen.

[9]) ABl. Nr. L 336 vom 27. Dezember 1977, S. 15

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein System einer Quellensteuer auf Zinsen

Begründung

I. Allgemeine Erwägungen

1. Artikel 6 Abs. 5 der Richtlinie des Rates vom 24. Juni 1988 (1) zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs lautet: „Die Kommission unterbreitet dem Rat bis zum 31. Dezember 1988 Vorschläge, die darauf abzielen, Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen zu beseitigen oder zu vermindern.
2. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat, der dieser Vorschlag beigefügt ist, erläutert, lassen sich Verzerrungen und Steuerbetrug ihrer Ansicht nach am wirksamsten durch eine gemeinsame Quellensteuer auf die gezahlten Zinseinkünfte bekämpfen. In der vorliegenden Richtlinie ist die Einführung einer solchen Quellensteuer vorgesehen. Denn die nationalen Steuersysteme der Mitgliedstaaten schreiben in den meisten Fällen keine Besteuerung der an Gebietsfremde gezahlten Zinsen vor.
3. Diese Maßnahme garantiert eine Mindestbesteuerung aller in der Gemeinschaft gezahlten Kapitalerträge. Sie verhindert so, daß Anleger der Gemeinschaft, nur um sich der Besteuerung zu entziehen, in andere Mitgliedstaaten ausweichen.
4. Unter Berücksichtigung, daß die von den Mitgliedstaaten gegenwärtig angewandten Quellensteuersätze zwischen 0 und 35 % liegen und ein zu hoher Quellensteuersatz dazu führen könnte, daß Spargelder in Länder außerhalb der Gemeinschaft abfließen, sollte nach Ansicht der Kommission der Mindestsatz der Quellensteuer 15 % betragen.
5. Nach Ansicht der Kommission sollte die Quellensteuer so konzipiert werden, daß sie sich möglichst leicht in die vorhandenen nationalen Steuersysteme der Mitgliedstaaten einfügt. Vorgeschlagen wird deshalb folgende Ausgestaltung:
   (i) Es wird ein Quellensteuer-Mindestsatz vorgesehen. Den Mitgliedstaaten stünde es frei, einen höheren Quellensteuersatz entweder nur auf ihre eigenen inländischen Steuerzahler oder auf alle Gebietsansässigen der Gemeinschaft anzuwenden.
   (ii) Diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein wirksames System verfügen, nach dem ihre Banken Zinszahlungen automatisch ihren eigenen Steuerbehörden melden, hätten die Möglichkeit, die Quellensteuer nur auf Gebietsansässige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden.
   (iii) Die Mitgliedstaaten könnten von der Erhebung der Quellensteuer auf Zinsen, die beim Empfänger gewerbliche Einkünfte darstellen.
6. Ferner wird vorgeschlagen, daß die Mitgliedstaaten von der Quellensteuer ausnehmen können:
   i) Zinsen, die der Einkommensteuer nicht unterliegen (steuerbefreite Sparförderung);
   ii) Ansässige in Drittländern;
   iii) bestimmte internationale Anleihen („Eurobonds"), die gewisse Kriterien erfüllen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wird diese Steuerbefreiung bereits gewährt. Die Gemeinschaft sollte ihre Entwicklung als internationales Finanzzentrum fördern.
7. Schließlich ist die Kommission daher der Meinung, daß, sobald die gemeinsame Quellensteuer angenommen ist, die Gemeinschaft langfristig gesehen erwägen sollte, mit ihren wichtigsten Handelspartnern, bilateral oder multinational Verhandlungen aufzunehmen, um den Anwendungsbereich der Quellensteuer international auszudehnen.

II. Erläuterungen

Artikel 1

Anknüpfungspunkt für die Erhebung einer Quellensteuer ist, daß der Schuldner der Zinsen in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft ansässig ist.

Die Quellensteuer wird auf Zinszahlungen von Nichtansässigen nicht erhoben.

Die Ansässigkeit bestimmt sich nach dem Recht jedes Mitgliedstaats. Eventuelle Konflikte wären im Einzelfall nach den bilateralen Steuerverträgen zwischen den Mitgliedstaaten zu lösen.

Artikel 2

Absatz 1

Der Begriff „Zinsen" bezeichnet für die Anwendung dieser Richtlinie Einkünfte aus Forderungen jeder Art, auch wenn diese mit einer Beteiligung am Gewinn ausgestattet sind. Der Ausdruck „Forderungen jeder Art" umfaßt selbstverständlich die Bareinlagen und Barkautionen sowie öffentliche Anleihen und Anleiheobligationen. Außerdem gelten Forderungen, insbesondere Obligationen, die mit einem Recht auf Beteiligung am Gewinn des Schuldners ausgestattet sind, dessen ungeachtet als Anleihen, wenn es sich

nach dem Vertrag insgesamt um ein Darlehen gegen Verzinsung handelt.

Der zweite Satz des ersten Absatzes nimmt aus der Definition der Zinsen die Zuschläge für verspätete Zahlungen aus. Diese auf Vertrag, Handelsbrauch oder Urteil beruhenden Zuschläge bestehen aus zeitanteilig berechneten Zahlungen oder aus einem festen Betrag.

Absatz 2

Bei Wertpapieren ohne laufende Zinszahlungen (z. B. „Zerobonds") oder mit geringem Satz (z. B. „Niedrig-Kupon-Anleihen"), bei denen die Erträge nur oder zum größten Teil aus Werterhöhungen bestehen, wird der Unterschied zwischen dem Ausgabepreis und dem Einlösungsbetrag als der Quellensteuer unterliegende Zinsen angesehen.

Artikel 3

Absatz 1

Der Schuldner der Zinsen oder sein Zahlungsbevollmächtigter (Finanzinstitut) ist verpflichtet, die Quellensteuer zu einem Satz einzubehalten, der von dem Mitgliedstaat festgelegt wird, in dem er ansässig ist. Die Quellensteuer wird auf Wertpapiere angewendet, die vor oder nach Inkrafttreten der Richtlinie innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft ausgegeben werden, wobei unerheblich ist, ob die Zinsen innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft gezahlt worden sind und in welcher Währung die Anleihe ausgegeben worden ist.

Absatz 2

Wenn die Zinsen nicht in dem Mitgliedstaat des Wohnsitzes des Schuldners gezahlt worden sind, sondern durch eine in einem anderen Mitgliedstaat belegene Betriebstätte, deren steuerpflichtiger Gewinn durch die Zinsen geschmälert wird, wird die Quellensteuer sinnvollerweise von der Betriebstätte einbehalten.

Artikel 4

Absatz 1

Die Verpflichtung zur Erhebung einer Quellensteuer zu einem Mindeststeuersatz von 15% schließt nicht aus, daß ein Mitgliedstaat unterschiedliche Steuersätze je nach der Schuld (z. B. Festgeld, Anleihen, Schatzanweisungen) anwendet.

Absatz 2

Die Mitgliedstaaten sind ungehindert, bei ihren eigenen Ansässigen einen höheren Quellensteuersatz als bei Nichtansässigen anzuwenden. Dies wird im allgemeinen der Fall sein, wenn die den Gebietsansässigen auferlegte Quellensteuer befreienden Charakter hat.

Absatz 3

Die Richtlinie steht ferner der Anwendung der Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten nicht entgegen, wenn der Steuerpflichtige die Senkung des Quellensteuersatzes nach einem solchen Abkommen in Anspruch nehmen will, da er sich dafür seiner Steuerbehörde offenbaren muß. Es versteht sich, daß der Empfänger in einem solchen Fall mit seiner persönlichen Einkommensteuer (siehe Artikel 7) nur den Betrag der verbleibenden Quellensteuer verrechnen kann.

Artikel 5

a) Dieser Buchstabe ermöglicht es den Mitgliedstaaten, von der Erhebung der Quellensteuer abzusehen, wenn die Empfänger der Zinsen der Steuerverwaltung bekannt sind, mithin die Gefahr der Steuerhinterziehung entfällt.

b) Die Mitgliedstaaten brauchen ferner die Quellensteuer bei den ansässigen Zinsempfängern nicht zu erheben, wenn diese der Einkommen- oder Körperschaftsteuer nicht unterliegen (z. B. Investmenteinrichtungen, kirchliche, mildtätige oder gemeinnützige Einrichtungen.

c) Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit von der Erhebung einer Quellensteuer abzusehen, wenn die von ihren eigenen Gebietsansässigen eingenommenen Zinsen nicht der Einkommen- oder Ertragsteuern unterworfen sind. Diese Vorschrift stellt auf die Befreiungs- oder Ermäßigungsregelungen ab, die zugunsten bestimmter Emissionen angewandt werden.

d) Um Privatpersonen die Formalitäten nach dieser Richtlinie, namentlich die Einbehaltung und Abführung der Quellensteuer, zu ersparen, steht es den Mitgliedstaaten frei, in diesen Fällen die Quellensteuer nicht zu erheben (z. B. Darlehen zwischen Privatpersonen).

e) Diese Vorschrift gestattet den Mitgliedstaaten von der Erhebung einer Quellensteuer abzusehen, wenn die Zinsen für Kleinsparerkonten („comptes d'epargne populaire") gezahlt werden, die durch steuerliche Sonderregelungen begünstigt sind. Die Anwendung dieser Regelungen ist von genauen Voraussetzungen betreffend den Zinssatz oder den Betrag der Anlage abhängig.

f) Diese Befreiungsmöglichkeit wird durch die Tatsache gerechtfertigt, daß die Empfänger einer vollständigen Steuerkontrolle unterworfen sind, die das Risiko der Steuerhinterziehung ausschließt.

g) Die Mitgliedstaaten können ferner von der Quellensteuer bei internationalen Anleihen (Euro-Anleihen), wie in diesem Unterabsatz definiert, absehen.

h) Unter Berücksichtigung der Quellensteuerregelungen der Mitgliedstaaten sowie der Drittländer für Ansässige der Mitgliedstaaten sollte den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielraum für ihre Regelungen gegenüber Ansässigen von Drittländern belassen werden.

Artikel 6

Bei Investmenteinrichtungen bestehen zwei Möglichkeiten:

- entweder die Quellensteuer wird nicht erhoben oder erstattet; in diesem Fall ist die Weiterausschüttung der Zinsen der Quellensteuer zu unterwerfen,
- oder wird die Quellensteuer zur Verrechnung an den Anteilsinhaber weitergeleitet, wobei die Weiterausschüttung der Zinsen durch die Investmenteinrichtung von der Quellensteuer befreit ist.

In beiden Fällen sind die Anteilsinhaber zur Anrechnung der jeweiligen Quellensteuer auf ihre persönliche Einkommensteuer und zur Erstattung der die Einkommensteuer übersteigenden Quellensteuer berechtigt.

Artikel 7

Mit Ausnahme des Falles, in dem sie für einen Ansässigen abgeltende Wirkung hat, stellt die Quellensteuer lediglich eine Vorauszahlung auf die endgültige Steuer des Zinsempfängers dar. Sie ist daher auf die endgültige Steuer anzurechnen oder, soweit eine solche nicht anfällt oder die Quellensteuer die endgültige Steuer übersteigt, zu erstatten.

Artikel 8

Absatz 1

Damit die Budgetlast der nach Artikel 8 angerechneten oder erstatteten Quellensteuer letztlich von dem Quellenstaat getragen wird, sieht dieser Absatz einen finanziellen Ausgleich zwischen den beiden betroffenen Mitgliedstaaten vor.

Absatz 2

Die beiden betroffenen Mitgliedstaaten können auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens die Quellensteuer untereinander aufteilen, wobei die Rechte der Zinsempfänger auf Anrechnung und eventuelle Erstattung dieser Steuer in ihrem Heimatstaat nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Artikel 9

Um das Risiko der Kapitalflucht aus der Gemeinschaft zu begrenzen, wird es erforderlich sein, daß die Gemeinschaft mit ihren wichtigsten Handelspartnern Verhandlungen führt mit dem Ziel, die geografische Anwendung der Quellensteuern auszuweiten.

Artikel 10

Der in diesem Artikel vorgesehene Bericht soll eine Bewertung des Funktionierens des Systems und insbesondere des Quellensteuersatzes und der in Artikel 5 vorgesehenen Befreiungen beinhalten.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100 dieses Vertrages,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

und in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Richtlinie des Rates 88/361/EWG[1]) sieht vor, daß die Mitgliedstaaten bis spätestens zum 1. Juli 1990 die Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen abschaffen sollen.

Die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft bringt Risiken von Verzerrungen, Steuerhinterziehungen und Steuerflucht mit sich, die sich aus den Unterschieden in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen ergeben. Folglich ist die Annäherung dieser Regelungen notwendig, um sicherzustellen, daß der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt nicht verfälscht wird.

Eine gemeinsame Quellensteuer entspricht dieser Zielsetzung, indem sie eine Mindestbesteuerung der Zinsen absichert, die von einem in der Gemeinschaft ansässigen Schuldner gezahlt werden; die Organe der Gemeinschaften sind nicht Ansässige eines Mitgliedstaates.

Die Mitgliedstaaten sollen von der Erhebung der Quellensteuer in den Fällen absehen können, in denen die Risiken der Steuerhinterziehung nicht bestehen.

Es sollten Vorschriften getroffen werden, wonach Zinsen, die durch Einschaltung einer Investmenteinrichtung für Wertpapiere empfangen werden, ebenfalls der Quellensteuer unterworfen werden.

Die Quellensteuer sollte, soweit sie für die Ansässigen nicht abgeltende Wirkung hat, lediglich eine Vorauszahlung auf die endgültige Steuerschuld des Zinsempfängers sein. Zur Vermeidung umständlicher Formalitäten sollte eine zu hohe Quellensteuer dem Empfänger von dem Staat, in dem er ansässig ist, erstattet werden. Die Mitgliedstaaten sind allerdings nicht gehindert, bilaterale Abkommen zur Verteilung der aus diesen Regelungen folgenden Budgetkosten zu treffen.

[1]) ABl. Nr. L 178, 8. Juli 1988

Eine Quellensteuer sollte nicht später als bis zum 1. Juli 1990 eingeführt werden, da zu diesem Zeitpunkt die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs erreicht sein wird —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten wenden entsprechend dieser Richtlinie das gemeinsame System einer Quellensteuer auf Zinsen an, deren Schuldner ein Mitgliedstaat, eine Gebietskörperschaft, eine Gemeinde oder ein Ansässiger eines Mitgliedstaates ist.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie werden unter „Zinsen" die Einkünfte aus Forderungen jeder Art verstanden, einschließlich der öffentlichen Anleihen und Anleiheobligationen verbundenen Aufgelder und Gewinne aus Losanleihen. Zuschläge für verspätete Zahlungen gelten nicht als Zinsen im Sinne dieser Richtlinie.

Bei Wertpapieren, deren Einkünfte ganz oder teilweise in einer Werterhöhung bestehen, wird unter „Zinsen" der Unterschied zwischen dem Ausgabepreis und dem Einlösungsbetrag verstanden.

Artikel 3

1. Der Schuldner der Zinsen oder sein Auszahlungsinstitut zieht vom Betrag der geschuldeten Zinsen eine Quellensteuer ab, deren Satz vom Mitgliedstaat, in dem der Schuldner ansässig ist, festgelegt wird. Er führt die einbehaltenen Beträge an die Steuerverwaltung dieses Staates unter den von diesem Staat festgelegten Voraussetzungen ab.

2. Werden die Zinsen von einer Betriebsstätte des Schuldners, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Schuldners belegen ist, ausgezahlt, so wird die Quellensteuer, soweit die Zinsen den Gewinn der Betriebsstätte mindern, von dieser einbehalten und an die Steuerverwaltung des Mitgliedstaates, in dem die Betriebsstätte belegen ist, abgeführt.

Artikel 4

1. Der Satz der Quellensteuer darf 15 % nicht unterschreiten.

2. Die Mitgliedstaaten können für Zinsen, die an ihre eigenen Ansässigen gezahlt werden, einen höheren Quellensteuersatz festsetzen als auf Zinszahlungen an Nichtansässige.

3. Der Absatz 1 steht der Anwendung von Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, welche die Sätze der Quellensteuer absenken, nicht entgegen, wenn die Zinsen erklärt werden.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten können von der Erhebung der Quellensteuer auf Zinsen absehen:

a) wenn der Empfänger einer ihrer Ansässigen ist und sein Name und seine Anschrift sowie der Betrag der gezahlten Zinsen automatisch der Steuerverwaltung übermittelt werden;

b) wenn der Empfänger ein eigener Ansässiger ist, der nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegt;

c) wenn der Empfänger ein eigener Ansässiger ist und die Zinsen nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegen;

d) wenn die Zinsen aufgrund von Anreizmaßnahmen für allgemeines Sparen nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegen;

e) wenn der Schuldner der Zinsen eine Privatperson ist;

f) wenn die Zinsen für die Empfänger gewerbliche Einkünfte darstellen;

g) wenn die Zinsen auf eine internationale Anleihe („Eurobonds-Anleihen") gezahlt werden, die zum Zwecke dieser Richtlinie als ein übertragbares Wertpapier in Form einer Obligation definiert wird, die

   — von einem Konsortium mit mindestens zwei Mitgliedern gezeichnet und übernommen wird, die ihren Sitz in verschiedenen Staaten haben,

   — in einem beträchtlichen Ausmaß in einem oder mehreren anderen Staaten als denjenigen angeboten werden, in dem der Schuldner seinen Sitz hat und

h) wenn der Empfänger Ansässiger eines Drittlandes ist;

   — nur durch ein Kreditinstitut wie in Artikel 2 der Richtlinie 77/780/EWG[2]) oder durch ein anderes Finanzinstitut gezeichnet oder ursprünglich erworben werden können.

[2]) ABl. L 322 vom 17. Dezember 1977, S. 30

Artikel 6

Haben von einem Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren im Sinne der Richtlinie des Rates 86/566/EWG[3]) weiter ausgeschüttete Zinsen bei dieser nicht der Quellensteuer unterlegen oder ist die Quellensteuer diesem Organismus erstattet worden, so werden sie einer Quellensteuer unterworfen, soweit die Quellensteuer zu erheben wäre, falls die Zinsen durch den Schuldner unmittelbar gezahlt worden wären.

Andernfalls sind diese Zinsen von der Quellensteuer befreit.

Die Quellensteuer, mit der die Zinsen bei dem Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren belastet bleiben, ist jedoch auf den Betrag der Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Anteilinhabers anrechenbar. Sie wird diesem in den Fällen des Artikels 7 Abs. 2 erstattet.

Artikel 7

Die Quellensteuer wird auf den Betrag der Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Empfängers der Zinsen angerechnet.

Sie wird dem Empfänger durch den Mitgliedstaat, der die im vorstehenden Absatz genannte Steuer erhebt, erstattet, soweit sie den Betrag dieser Steuer übersteigt oder falls der Empfänger nicht steuerpflichtig ist.

Artikel 8

1. Soweit die von einem Mitgliedstaat erhobene Quellensteuer in einem anderen Mitgliedstaat angerechnet oder erstattet wird, gewährt der Staat, der die Quellensteuer erhoben hat, diese dem anderen Mitgliedstaat zurück.

2. Abweichend von Absatz 1 können die Mitgliedstaaten den Betrag der Quellensteuer aufgrund eines bilateralen Abkommens untereinander aufteilen, sofern dadurch Abkommen die Rechte des Empfängers der Zinsen, wie sie durch diese Richtlinie festgelegt sind, nicht beeinträchtigen werden.

Artikel 9

Die Gemeinschaft wird mit den wichtigsten Handelspartnern entweder auf bilateraler oder auf multilateraler Ebene Verhandlungen führen, um das Gebiet der Quellensteuer auf internationaler Ebene auszudehnen.

[3]) ABl. L 332 vom 26. November 1986, S. 22

Artikel 10

Die Kommission wird dem Rat vor dem 1. Juli 1992 einen Bericht über das Funktionieren des Systems einer gemeinsamen Quellensteuer vorlegen.

Artikel 11

1. Die Mitgliedstaaten setzen die Vorschriften, die im Wege der Gesetzgebung, der Verordnung oder der Verwaltung zur Durchführung dieser Richtlinie erforderlich sind, bis spätestens zum 1. Juli 1990 in Kraft und übermitteln sie umgehend der Kommission.
2. Die Mitgliedstaaten werden der Kommission den Text der wesentlichen internen Rechtsvorschriften übermitteln, die sie später in dem durch diese Richtlinie geregelten Bereich erlassen.

Artikel 12

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der indirekten Steuern

Begründung

I. Allgemeine Erwägungen

1. Wie in der Mitteilung an den Rat zu dem beigefügten Richtlinienvorschlag im einzelnen dargelegt ist, sollte die Liberalisierung des Kapitalverkehrs von einigen Maßnahmen begleitet sein, die auf den Abbau oder zumindest die Eindämmung des Risikos von Verzerrungen, von Steuerflucht und der Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen gerichtet sind.

2. Dies kann u. a. in der Weise geschehen, daß die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen aufgrund der Richtlinie 77/799/EWG vom 19. Dezember 1977[1]), die hauptsächlich auf den Auskunftsaustausch gerichtet ist, verstärkt wird. Der Auskunftsaustausch unterliegt naturgemäß bestimmten Einschränkungen. Insbesondere ist ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, Ermittlungen durchführen zu lassen oder Auskünfte zu übermitteln, wenn seine Gesetzgebung oder seine Verwaltungspraxis derartigen Ermittlungen oder der Einholung oder dem Gebrauch der Auskünfte für seine eigenen Steuerzwecke entgegenstehen würde.

3. Im Bereich der Gesetzgebung unterscheiden sich die Regelungen des Bankgeheimnisses, um die es hauptsächlich bei den Kapitaleinkünften geht, erheblich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat; ihre Angleichung ist nur in einem langwierigen Prozeß zu erreichen, der komplexe Probleme aufwirft und politisch höchst sensibel ist.

   Dies gilt nicht für die Verwaltungspraxis. Ihre Änderung würde keine Änderung der Gesetzgebung erfordern und einen Mitgliedstaat nicht zur Ermittlung und Übermittlung von Auskünften an einen anderen Mitgliedstaat verpflichten, die er aufgrund seiner Gesetzgebung für die zutreffende Berechnung der Steuer seiner eigenen Ansässigen nicht erhalten könnte. Daher meint die Kommission, daß ein Mitgliedstaat nicht berechtigt sein sollte, sich auf seine Verwaltungspraxis zu berufen, sondern daß er seine gesetzlichen Möglichkeiten in vollem Umfang ausschöpfen sollte, wenn der ersuchende Mitgliedstaat genaue Verdachtsgründe geltend macht, daß einer seiner Steuerpflichtigen bedeutsame Geldbeträge ins Ausland überwiesen hat und seine Einkünfte nicht oder nicht vollständig erklärt hat.

[1]) ABl. Nr. 336, 27. Dezember 1977, S. 15

II. Erläuterungen zu einigen Artikeln

Artikel 1

Hat eine Steuerverwaltung bei einem Steuerpflichtigen Gründe für den Verdacht der Steuerhinterziehung, weil Geldbeträge in einen anderen Mitgliedstaat überwiesen worden sind, ohne daß die entsprechenden Einkünfte erklärt wurden und erscheinen die Erklärungen des Steuerpflichtigen nicht zufriedenstellend, so kann sie von der Steuerbehörde des anderen Mitgliedstaates Auskünfte verlangen. Diese Steuerbehörden können indessen an der Einholung oder der Übermittlung der erbetenen Auskünfte aufgrund einer Verwaltungspraxis gehindert sein, die selbst für ihre eigenen Steuerzwecke den Ermittlungen bei Finanzinstitutionen entgegensteht.

Artikel 1 dieser Richtlinie ändert deshalb Artikel 8 Abs. 1 der Richtlinie 77/799/EWG um dieses Hindernis aus dem Weg zu räumen.

Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der indirekten Steuern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100 dieses Vertrages,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

und in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Richtlinie des Rates 88/361/EWG[1]) legt fest, daß Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen Personen, die in Mitgliedstaaten ansässig sind, bis spätestens zum 1. Juli 1990 abzuschaffen sind.

Diese Richtlinie fordert die Kommission auf, dem Rat Vorschläge vorzulegen, die darauf gerichtet sind, Risiken von Verzerrungen, Steuerhinterziehung und Steuerflucht abzubauen oder einzudämmen, die sich aus der Verschiedenheit der nationalen Systeme für die Besteuerung des Sparkapitals und für die Kontrolle der Anwendung dieser Systeme ergeben.

Nach der Richtlinie 77/799/EWG[2]) müssen sich die Mitgliedstaaten Amtshilfe leisten, um die Steuerhinterziehung und Steuerflucht bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen einzudämmen; nach Artikel 8 dieser Richtlinie ist ein Mitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, einem Auskunftsersuchen eines anderen Mitgliedstaates Folge zu leisten, wenn seine Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis der Einholung solcher Auskünfte für seine eigenen Zwecke entgegenstehen würde.

Die Beschränkungen des Auskunftsaustausches aufgrund der Verwaltungspraxis sollte in den Fällen abgeschafft werden, in denen der ersuchende Mitgliedstaat konkrete Gründe für die Vermutung hat, daß einer seiner Steuerpflichtigen bedeutende Geldbeträge in einen anderen Mitgliedstaat verbracht hat, ohne die entsprechenden Einkünfte zu erklären —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Der folgende Unterabsatz wird an Artikel 8 Abs. 1 der Richtlinie 77/799/EWG angefügt:

„Macht die zuständige Behörde des ersuchenden Mitgliedstaates jedoch konkrete Gründe für die Vermutung geltend, daß einer ihrer Ansässigen vermittelbar oder über ein anderes Land bedeutende Beträge in den ersuchten Mitgliedstaat verbracht hat, ohne daß die entsprechenden Einkünfte erklärt wurden, so kann die zuständige Behörde des ersuchten Staates sich nicht darauf berufen, daß ihre Verwaltungspraxis der Durchführung der Ermittlungen oder der Einholung oder Verwendung der ersuchten Auskünfte für die zutreffende Steuerfestsetzung ihrer eigenen Ansässigen entgegenstehen würde."

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 1. Juli 1990 nachzukommen und unterrichten hiervon die Kommission umgehend.
2. Die Mitgliedstaaten werden der Kommission den Text der wesentlichen internen Rechtsvorschriften übermitteln, die sie später in dem durch diese Richtlinie geregelten Bereich erlassen.

Artikel 3

Die Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

---

[1]) ABl. L. 178, 8. Juli 1988, S. 5
[2]) ABl. L 336, 27. Dezember 1988, S. 15

Fiche d'impact sur la competitivite et l'emploi

I. Quelle est la justification de la mesure?

La directive du Conseil du 24 juin 1988 relative à la libéralisation des mouvements de capitaux stipule que la Commission soumettra au Conseil, au plus tard le 31 décembre 1988, les propositions visant à atténuer ou à supprimer les risques de distorsions, d'évasion et de fraude fiscales liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne.

II. Caractéristiques des entreprises concernées. En particulier:

a) y a-t-il un grand nombre de PME? NON

b) Note-t-on des concentrations dans des régions:

i. éligibles aux aides régionales des États membres? NON

ii. éligibles au Feder? NON

III. Quelles sont les obligations imposées directement aux entreprises?

Les entreprises, débitrices d'intérêts doivent déduire, du montant des intérêts dus, une retenue à la source dont le taux est fixé par l'État membre dont elles sont résidentes. Elles versent les sommes retenues à l'administration fiscale de cet État.

IV. Quelles sont les obligations susceptibles d'être imposées indirectement aux entreprises via les autorités locales?

Aucune

V. Y a-t-il des mesures spéciales pour les PME? NON

VI. Quel est l'effet prévisible?

a) L'introduction d'une retenue à la source sur les intérêts d'obligation peut se traduire par une augmentation des coûts des emprunts dans les États membres qui n'appliquent actuellement aucune retenue ou une retenue plus faible que celle proposée ou par une réduction de ce coût dans les États membres qui appliquent une retenue plus élevée. Il n'est pas possible de chiffrer cet effet.

b) Sur l'emploi?

Néant

VII. Les partenaires sociaux ont-ils été consultés? NON

Quels sont leurs avis?

Bericht des Abgeordneten Dr. Meyer zu Bentrup

Die Vorlage wurde gemäß Nummer 2 der Sammelüberweisungen von EG-Vorlagen vom 13. April 1989 — Drucksache 11/4337 — zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß, an den Ausschuß für Wirtschaft sowie an den Haushaltsausschuß überwiesen. Der Auswärtige Ausschuß hat am 31. Mai 1989 zu der Vorlage Stellung genommen, während der Ausschuß für Wirtschaft und der Haushaltsausschuß ihr Votum am 14. Juni 1989 abgegeben haben.

1. *Inhalt der Vorlage*

Die Vorschläge der Kommission zielen darauf ab, im Zusammenhang mit der vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine möglichst vollständige Erfassung der Zinserträge von Privaten zu erreichen, um Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehungen in diesem Bereich zu vermindern. Zum einen schlägt die Kommission die Einführung einer europaweiten Quellensteuer auf Zinsen vor, zum anderen eine Erweiterung der Auskunftsmöglichkeiten für die nationalen Steuerverwaltungen untereinander. In der ihren Vorschlägen vorangestellten Mitteilung an den Rat spricht sich die Kommission gegen die Einführung eines europaweiten Kontrollsystems in Form automatischer Mitteilungen der Banken an die Steuerbehörden über gezahlte Zinsen als denkbare Alternative zu der von ihr vorgeschlagenen Quellensteuer aus.

a) Um eine Mindestbesteuerung der in der EG gezahlten Zinserträge zu erreichen, ist vorgesehen, daß jeder in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft ansässige Zinsschuldner bei der Zinszahlung zur Einbehaltung und Abführung einer Kapitalertragsteuer von mindestens 15 v. H. verpflichtet ist. Den einzelnen Mitgliedstaaten soll jedoch anheim gestellt werden, unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmeregelungen zu treffen. Hiernach sollen z. B. diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein wirksames System verfügen, nach dem ihre Banken Zinszahlungen automatisch ihren eigenen Steuerbehörden melden, die Möglichkeit haben, die Quellensteuer nur auf Gebietsansässige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden. Darüber hinaus soll es u. a. möglich sein, Zinsen, die der Sparförderung unterliegen, sowie Zinsen aus bestimmten internationalen Anleihen („Eurobonds") von der Erhebung der Quellensteuer auszunehmen.

b) Als zusätzliche Maßnahme zur Gewährleistung der Besteuerung von Zinsen schlägt die Kommission die Änderung der EG-Amtshilferichtlinie vor, um die Möglichkeiten zum Auskunftsaustausch zwischen den Verwaltungen zu erweitern. Danach soll es ausgeschlossen werden, daß ein Mitgliedstaat die Erteilung von Auskünften allein unter Berufung auf seine Verwaltungspraxis ablehnt. Voraussetzung hierfür soll sein, daß der ersuchende Staat in bedeutenden Fällen Gründe für den Verdacht einer Steuerhinterziehung hat.

2. *Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse*

Der Auswärtige Ausschuß hat folgendes Votum abgegeben, das ohne Gegenstimme bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN angenommen wurde:

„Der Deutsche Bundestag begrüßt die Bemühungen der EG-Kommission, die Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung bei der Besteuerung von Kapitalerträgen auf EG-Ebene einzudämmen. Eine EG-einheitliche Regelung ist eine wichtige Vorbedingung zur Verwirklichung der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und damit zur Verwirklichung des EG-Binnenmarktes."

Der Ausschuß für Wirtschaft hat zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

„Der Ausschuß für Wirtschaft hat mit der Mehrheit, nämlich den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen abgelehnt.

Die Mehrheit verwies darauf, daß ein System einer Quellensteuer auf Zinsen für sie nicht annehmbar sei. Die Fraktion der SPD hat ausgeführt, daß sie die pauschale Ablehnung insoweit nicht teile, sondern sich für Modifikationen einsetze.

Der Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der indirekten Steuern wurde einstimmig zur Kenntnis genommen."

Der Haushaltsausschuß hat auf Empfehlung seines Unterausschusses zu Fragen der EG einvernehmlich beschlossen, „die o. a. Vorlage mit der Maßgabe zur Kenntnis zu nehmen, daß nach dem informellen Treffen der EG-Finanzminister vom 19./20. Mai 1989 weder eine obligatorische Quellensteuer noch ein obligatorisches Kontrollmitteilungssystem in der EG möglich ist".

3. *Ausschußempfehlung*

Bei der Beratung der Vorlage im federführenden Finanzausschuß hat die Bundesregierung dargelegt, daß der Kommissionsvorschlag zur Einführung einer europaweiten Quellensteuer auf Zinsen in der EG nicht konsensfähig sei. Dies sei mitursächlich für den

mit dem Gesetz zur Änderung des Steuerreformgesetzes 1990 und zur Förderung des Mietwohnungsbaus und von Arbeitsplätzen in Privathaushalten realisierten Vorschlag der Bundesregierung gewesen, die kleine Kapitalertragsteuer wieder abzuschaffen. Darüber hinaus sei deutlich geworden, daß auch eine Einigung über ein EG-einheitliches Kontrollmitteilungssystem, das von der Bundesregierung wegen seines bürokratischen Aufwands und aus kapitalmarktpolitischen Gründen nachhaltig abgelehnt werde, nicht möglich sei. In Anbetracht dieser Situation habe die Kommission erklärt, daß sie ihren Vorschlag möglicherweise überarbeiten werde. Auf eine förmliche Rücknahme des Vorschlags, die nach Auffassung der Bundesregierung angezeigt sei, habe die Kommission bisher verzichtet.

Die Bundesregierung hat weiterhin ausgeführt, daß die Bemühungen um eine EG-weite bessere Erfassung der Zinserträge nach der offensichtlichen Nichtrealisierbarkeit des Vorschlags zur Einführung einer Quellensteuer und der Forderung nach Schaffung eines Kontrollmitteilungssystems auf eine dritte Alternative konzentriert werden sollten. Sie hat in diesem Zusammenhang die in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Möglichkeiten zur steuerlichen Erfassung von Zinserträgen herausgestellt, die — über die Steuererklärung hinaus — im wesentlichen folgendes vorsehen:

— Ermittlungen der Finanzbehörden auch bei den Kreditinstituten, sofern Verdacht der Steuerhinterziehung vorliegt oder eine Sachverhaltsaufklärung beim Steuerpflichtigen nicht möglich ist.

— Verpflichtung z. B. der Kreditinstitute und Notare, den Finanzbehörden im Erbfall die Höhe der Guthaben des Erblassers mitzuteilen, wobei diese Kontrollmitteilungen auch einkommensteuerlich ausgewertet werden.

— Verpflichtung des Bürgers, bei der Einkommensteuererklärung bzw. beim Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich die Richtigkeit der Angaben über seine Kapitaleinkünfte durch Unterschrift auf der sog. Anlage KSO zu bestätigen.

— Verpflichtung der Kreditinstitute, den Zinsempfänger auf die Steuerpflicht der Zinsen hinzuweisen.

Dem Kommissionsvorschlag, die Amtshilfemöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten bei der Ermittlung steuerlicher Sachverhalte auszubauen, steht die Bundesregierung grundsätzlich positiv gegenüber. Nach ihrer Auffassung ist es angebracht, daß ein Mitgliedstaat entsprechende Auskunftsersuche nicht mehr unter Berufung auf die eigene Verwaltungspraxis verweigern können soll, sofern die eigenen gesetzlichen Regelungen eine Auskunft erlauben.

Die Koalitionsfraktionen begrüßten die Position der Bundesregierung, sich aufgrund der Erfahrungen mit der kleinen Kapitalertragsteuer der Einführung einer EG-weiten Quellensteuer auf Zinsen zu widersetzen und auch die Schaffung eines Kontrollmitteilungssystems abzulehnen, andererseits aber für die in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Möglichkeiten der steuerlichen Erfassung von Kapitalerträgen zu werben.

Die Fraktion der SPD hat darauf verwiesen, daß sie sich schon bei der Beratung des Steuerreformgesetzes 1990 gegen eine Quellensteuer auf Zinsen ausgesprochen habe. Statt dessen befürwortet sie die Schaffung eines auf Stichproben beruhenden Mitteilungsverfahrens. Sie ist dafür eingetreten, den Kommissionsvorschlag insbesondere im Hinblick auf dessen mögliche Überarbeitung durch die Kommission zur Kenntnis zu nehmen. Die Koalitionsfraktionen haben dagegen die Auffassung vertreten, eine auf Kenntnisnahme der Vorlage lautende Empfehlung an das Plenum könne dahin gehend mißverstanden werden, daß der Ausschuß dem Kommissionsvorschlag zu einem gemeinsamen System einer Quellensteuer auf Zinsen zumindest nicht negativ gegenüberstehe. Um Mißverständnisse von vornherein zu vermeiden, sei es daher notwendig, die ablehnende Haltung zu diesem Teil der Vorlage eindeutig zum Ausdruck zu bringen.

Der Antrag der Koalitionsfraktionen, die Vorlage bezüglich des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen abzulehnen, wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD angenommen. Zu den übrigen Teilen der Vorlage — der Mitteilung der Kommission an den Rat und des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie über die gegenseitige Amtshilfe — beschloß der Ausschuß einstimmig Kenntnisnahme. Die Fraktion DIE GRÜNEN war bei den Abstimmungen nicht anwesend.

Bonn, den 14. Juni 1989

Dr. Meyer zu Bentrup

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333